

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO XVI

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1957

NUM. 96

## I.—SECCION DOCTRINAL

### El proceso administrativo en materia de elecciones locales

SUMARIO: I. *Nociones generales*: A. Concepto. B. Naturaleza jurídica. 1. Son procesos administrativos. 2. Son procesos especiales por su fundamento jurídico-material. C. Fundamento. D. Regulación.—II. *Procesos sobre validez de elecciones y proclamación de Concejales y Diputados*: A. Requisitos procesales 1. Subjetivos. 2. Objetivos. 3. De la actividad. B. Procedimiento. 1. Idea general. 2. Fase de alegaciones. 3. Fase de prueba y conclusiones. C. Efectos.—III. *Proceso sobre condiciones legales de los proclamados Concejales y Diputados*: A. Requisitos procesales. 1. Subjetivos. 2. Objetivos. 3. De la actividad. B. Procedimiento. C. Efectos.

#### I.—NOCIONES GENERALES

##### A. *Concepto*

1. Uno de los procesos especiales por su fundamento jurídico material que suelen regularse en muchos Ordenamientos es el proceso en materia electoral (1). La especialidad de la materia —íntimamente ligada a la política— y la necesidad de una rápida decisión de las pretensiones referentes a elecciones,

---

(1) GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1955, I, pág. 347.

ha dado lugar a la no aplicación de las normas del proceso ordinario al proceso cuyo objeto son aquéllas pretensiones.

2. En España también se arbitra un proceso especial o, mejor dicho, dos procesos especiales sobre la materia. Pero, dadas las peculiaridades del sistema político español, aquéllos procesos no se refieren, con carácter general, a la materia electoral. Únicamente se admiten en esferas determinadas: concretamente, en la esfera provincial y en la esfera local. La Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa únicamente admite pretensiones sobre elecciones cuando éstas afectan a Concejales o Diputados provinciales (Tít. IV, Cap. IV, Sección 3.<sup>a</sup>). Y arbitra dos tipos de procesos:

a) Uno, cuyo objeto son pretensiones sobre «impugnación de la validez de elección y subsiguiente proclamación de Concejales o Diputados provinciales» (art. 119).

b) Otro, cuyo objeto son pretensiones sobre «acuerdo de las Corporaciones locales resolviendo acerca de las condiciones legales de los proclamados» (art. 120).

3. Se trata, por tanto, de procesos especiales cuyo objeto son pretensiones sobre validez de elecciones y aptitud legal de los proclamados Concejales o Diputados provinciales.

## B. *Naturaleza jurídica*

1. *Son procesos administrativos.* — En ellos se examinan y actúan pretensiones fundadas en Derecho administrativo, deducidas ante un órgano imparcial e independiente de las partes. Pues de Derecho administrativo son las normas reguladoras de la aptitud y elección de los miembros de las Corporaciones locales.

2. *Son procesos especiales por su fundamento jurídico-material.* — Dado el fundamento jurídico-material de las pretensiones, han de ser examinadas y actuadas no en el proceso ordinario, sino en los procesos que la ley arbitra. Por tanto, en lo no previsto especialmente para ellos, habrá que acudir a las normas reguladoras del proceso ordinario.

### C. *Fundamento*

1. El fundamento de la intervención de un auténtico órgano jurisdiccional —imparcial e independiente— para conocer de las pretensiones deducidas en materia electoral, es indudable. Como ha dicho Ruíz del Castillo: «Ha de considerarse como un postulado del Estado de Derecho que el régimen de tutela sobre los derechos establecidos se encomiende al Poder judicial y encuentre el cauce de los recursos jurisdiccionales. La política hace las leyes, pero su aplicación está sustraída al Poder político y encomendada a la Judicatura» (2).

2. También es claro e incuestionable que las pretensiones deducidas en aquélla materia deben conocerse y actuarse, no a través del proceso administrativo ordinario, sino a través de un proceso especial. Y ello, no por el especial matiz de los problemas que las mismas plantean, sino para evitar la incertidumbre sobre la validez de elecciones, y, en su caso, una anulación extemporánea de ellas, con los consiguientes trastornos en el funcionamiento de las Corporaciones. De aquí que el procedimiento de estos procesos ofrezca una mayor simplicidad que el del proceso ordinario.

### D. *Regulación*

1. Los procesos especiales en materia de elecciones locales se encontraban regulados en la Ley de Régimen local y en el Reglamento de Organización y Funcionamiento. La Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, en su tendencia a constituir la única disposición vigente sobre el proceso administrativo, ha derogado aquellos preceptos de la Ley de Régimen local y del Reglamento de Organización y Funcionamiento, como to-

---

(2) *Garantías electorales*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 41, página 669.

dos los relativos «a la jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo».

2. Por tanto, la regulación vigente sobre estos procesos especiales se contiene en la Sección 3.º del Capítulo IV, del Título IV de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 119 y 120).

## II.—PROCESOS SOBRE VALIDEZ DE ELECCIONES Y PROCLAMACIÓN DE CONCEJALES Y DIPUTADOS

### A. *Requisitos procesales*

#### 1. *Subjetivos.*

a) *Órgano jurisdiccional.*—Se siguen las reglas generales. Por tanto, será competente la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia territorial en cuya circunscripción se realizare el acto (art. 11).

b) *Partes.* a') *Legitimación activa.*—Se siguen también las reglas generales sobre capacidad, legitimación y postulación. El artículo 346, párrafo 1.º, del Reglamento de Organización y Funcionamiento, contenía una regla especial sobre legitimación, al reconocérsela a los «que ostenten la cualidad de electores en el Municipio donde la elección se hubiere verificado», si se trata de Concejales, o que se hallen avecindados en cualquiera de los Municipios de la provincia, tratándose de Diputados provinciales. Establecido con carácter general que están legitimados activamente en un proceso administrativo para demandar la anulación «dos que tuvieren interés directo en ello» (artículo 28, párrafo 1, a), Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa), resultaba innecesaria aquella norma especial del Reglamento de Organización y Funcionamiento, por lo que no ha pasado a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Según la regla general sobre legitimación activa, es indudable que cuando se deduce una pretensión sobre validez de elecciones y proclamación de Concejales o Diputados, estarán legi-

timados, por tener interés directo en ello, aparte de los candidatos no elegidos, los que ostentaren la condición de electores. Es decir, sin acudir al artículo 346 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, aplicando los principios generales, se llega a resultados análogos.

b') *Legitimación pasiva*.—Según el Reglamento de Organización y Funcionamiento (art. 349), se admitía la posibilidad de que, publicado el anuncio de haberse interpuesto el «recurso contencioso-administrativo», comparecieran «para coadyuvar u oponerse al mismo cuantos lo deseen», precepto que, al no haber pasado a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, ha de entenderse derogado, a tenor de lo dispuesto en la disposición final 2.<sup>a</sup>. Ahora bien, no hay que olvidar la regla general del artículo 29, párrafo 1, b) de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, según el cual, serán parte demandada «las personas a cuyo favor derivaren derechos del propio acto», y la del artículo 30, párrafo 1 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, que admite la intervención en el proceso como coadyuvante del demandado, a «cualquier persona que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto». En aplicación de esta regla general—no contradicha por ninguna de las reglas especiales que regulan este proceso—, ha de admitirse la posibilidad de que comparezcan aquellas personas en que concurren aquellas circunstancias: tratándose de un proceso sobre validez de elecciones y proclamación de Concejales y Diputados, es indudable que están legitimados pasivamente aquellos que resultaron favorecidos por la elección.

## 2. *Objetivos.*

La pretensión deducida en estos procesos debe fundarse en alguno de los motivos específicamente previstos en el artículo 119, párrafo 1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento. Es decir:

a) Vicio grave del procedimiento que pudiera alterar el resultado de la elección. El estudio de hasta qué punto el vicio

de procedimiento alegado hubiera podido alterar el resultado de la elección, corresponde al Derecho material: constituye el problema de fondo del proceso. Desde el punto de vista procesal (problema de admisibilidad), bastará con la alegación de un vicio que reúna aquellas condiciones: que sea de tal gravedad que pueda alterar el resultado de la elección. Pues, si no reúne estos requisitos, se declarará inadmisibile la pretensión, sin examinar hasta qué punto se ha dado o no el vicio de procedimiento.

b) Carecer los Concejales o Diputados proclamados de las condiciones de aptitud y capacidad que exige la Ley de Régimen local. Respecto de este motivo podemos afirmar lo mismo que del anterior sobre la distinción entre Derecho procesal y Derecho material. Hay que añadir que el presente motivo es mucho más concreto y no ofrece dificultad alguna su delimitación.

### 3. *De la actividad.*

a) *Plazo.*—De los requisitos de la actividad, ofrece especialidad el plazo dentro del cual debe iniciarse este proceso especial. En este proceso especial no rigen los plazos ordinarios a que se refiere el artículo 58 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, sino el plazo especial previsto en el artículo 119, párrafo 1 de la misma Ley, según el cual, la pretensión deberá interponerse «en el plazo de cinco días, contados desde el siguiente al en que hubiere tenido lugar la proclamación del grupo de Concejales o Diputados provinciales». Se trata, por tanto, de un plazo brevísimo, dada la naturaleza especial de las pretensiones que en el mismo se deducen: el proceso debe iniciarse en el plazo de cinco días. El régimen jurídico de este plazo especial es el siguiente:

a') *Momento inicial.*—El plazo empieza a contarse desde el día siguiente a la proclamación del grupo a que afectare. No se tiene en cuenta —como en los supuestos ordinarios— el momento de la notificación del acto. El momento inicial vendrá

determinado en función de la proclamación; empieza a contarse desde el día siguiente a la proclamación del grupo a que afectare. El artículo 348, párrafo 1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento hablaba de «los cinco días siguientes al en que haya tenido lugar la proclamación». Y el artículo 119, párrafo 1, dice que el plazo empezará a contarse desde el día siguiente a la proclamación del grupo. Es decir:

a'') Cuando se trate de Concejales: si son del tercio de representación familiar, la proclamación a que se refiere el artículo 67 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, que se hará pública en el tablón de edictos, según su párrafo 3.; si son del tercio de representación sindical, la proclamación a que se refiere el artículo 75 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, que también deberá ser publicada en el tablón de edictos, según su párrafo 2, y si lo son del tercio representativo de entidades económicas, culturales y profesionales, se aplicará la misma regla que al anterior, según el artículo 80, párrafo 2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

b'') Cuando se trate de Diputados provinciales, la proclamación que debe tenerse en cuenta a efectos de cómputo de plazo será la prevista en el artículo 156, regla 7.ª del Reglamento de Organización y Funcionamiento, que deberá ser publicada en el tablón de edictos de la Diputación provincial respectiva, según la regla 8.ª del artículo citado.

Es decir, en todo caso se exige la publicación de la proclamación en el tablón de edictos de la Corporación de que se trate. Por tanto, será esta publicación en el tablón de edictos la que se tendrá en cuenta a fin de determinar el momento inicial del plazo. Si a fin de evitar el posible proceso, se omitiera aquella publicación en el tablón de edictos, resulta obvio que no correrá el plazo para iniciar el proceso. En tal caso, como ocurre cuando falta la notificación en los supuestos normales, habrá que pasar por la fecha en que el demandante tuvo conocimiento de la proclamación.

b') *Cómputo.*—Como se trata de un plazo que viene dado por días, se contarán únicamente los días hábiles, según la

regla general contenida en el artículo 304, párrafo 1.º, LEC. No se aplicará la regla general contenida en el párrafo 2.º de dicho artículo, pues, según el artículo 121, párrafo 2 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, correrá durante el período de vacaciones de verano el plazo «para interponer el recurso contencioso-administrativo».

c') *Día final*.—En cuanto al día final, se aplican las reglas generales, y, por tanto, deberá contarse entero, según el artículo 303, *in fine*, LEC.

b) *No se exige recurso de reposición*.—Otra especialidad importante de los requisitos de la actividad es que no se exige el recurso de reposición. Así se desprende del tenor literal del artículo 119, al establecer (a diferencia del artículo 58, sobre el proceso ordinario), que en todo caso el plazo de cinco días para iniciar el proceso se cuenta «desde el siguiente al en que hubiere tenido lugar la proclamación del grupo de Concejales o Diputados provinciales a que afectare».

## B. Procedimiento

### 1. *Idea general*.

Como se trata de un proceso especial, el procedimiento será el especialmente previsto en el artículo 119, párrafos 2 y 3 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. En lo no previsto en este precepto, se aplicarán las normas del proceso ordinario. Una norma especial importante, justificada por la naturaleza de estos procesos y la necesidad de que se decida cuanto antes acerca de la validez de la elección, es la contenida en el artículo 119, párrafo 3, según el cual, deberá dictarse sentencia en el plazo de treinta días. Recordando nociones generales sobre el tiempo de los actos procesales, podemos señalar que no se trata de un plazo de validez: la sentencia dictada después de ese plazo será válida. Se trata de un supuesto de irregularidad, que podrá dar lugar a las correspondientes sanciones respecto del personal del órgano jurisdiccional. En cuan-

to al régimen jurídico de este plazo, se aplicarán las normas generales sobre plazos que vengan dados por días. Únicamente conviene destacar, respecto de su momento inicial, que será el día siguiente al en que se hubiere presentado la demanda.

## 2. Fase de alegaciones.

a) *Escrito de demanda*.—Aun cuando la regla general en el proceso administrativo consiste en diferenciar claramente la demanda en su sentido técnico del acto de iniciación del proceso (el llamado «escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo») del escrito de alegaciones en que se deduce la pretensión procesal, los procesos sobre validez de elecciones y aptitud legal de los proclamados Concejales o Diputados provinciales (como los procesos de lesividad) se inspiran en regla distinta. Y, de modo análogo al proceso civil ordinario, el procedimiento se inicia por una demanda mixta, es decir, por una demanda que contiene la pretensión (artículo 119, párrafo 2, *in limine*, de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa) (3). En este escrito, el demandante deberá formular cuantas alegaciones contribuyan a convencer al Tribunal de la fundamentación de la pretensión, pues no existe a lo largo del procedimiento ningún otro trámite de alegaciones.

b) *Emplazamiento*.—El Tribunal, en el siguiente día hábil a la presentación de la demanda, acordará que se anuncie en el «Boletín Oficial» de la provincia (art. 60 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa), publicación que servirá de emplazamiento a las personas que estén legitimadas como demandadas y a los coadyuvantes (art. 64 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa). Dado el breve plazo de que dispone el Tribunal para dictar sentencia, exigirá la pronta publicación del anuncio en el «Boletín Oficial».

---

(3) GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1957, II, páginas 499-500.

c) *Remisión del expediente.*—En el mismo día en que acuerde la publicación del anuncio en el «Boletín Oficial», acordará reclamar el expediente administrativo (art. 61, párrafo 1 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa). Dado el breve plazo de que dispone el Tribunal para decidir, exigirá la remisión del expediente con la máxima urgencia, sin que deba agotarse el plazo de que, a tenor del artículo 61, dispone la Administración.

d) *Contestación a la demanda.*—Remitido el expediente al Tribunal, se pondrá de manifiesto a los que hubieren comparecido como demandados y coadyuvantes para que la contesten en el plazo de veinte días (art. 68, párrafo 1 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa). Como el Tribunal dispone de un plazo máximo de treinta días para resolver, es indudable que la demanda deberá ser contestada simultáneamente por demandados y coadyuvantes, en el supuesto de que hubieren comparecido.

e) *Audiencia del abogado del Estado.*—El artículo 119, párrafo 1 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa dispone, expresamente, que el Tribunal dictará sentencia, «previa audiencia del abogado del Estado, que deberá ser evacuada en el plazo de ocho días».

### 3. *Fase de prueba y conclusiones.*

a) Aun cuando, a diferencia de otros procesos especiales (v. gr., proceso en materia de personal, según el art. 117), la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa no dispone expresamente que, una vez contestada la demanda, se dictará sentencia sin más trámites, es indudable que el régimen es el mismo. Así lo demuestra el artículo 19, párrafo 3 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, al establecer el perentorio plazo de treinta días para dictar sentencia.

b) La sentencia dictada por la Audiencia territorial respectiva regirá por las normas comunes, con una importante especialidad: que la sentencia es firme, por no admitirse la apelación

contra ella (art. 119, párrafo 4, y art. 94, párrafo 1, ap. d) de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa).

### C. *Efectos*

Tanto los efectos jurídicos (procesales y materiales), como los económicos, se rigen por las mismas reglas del proceso ordinario.

## III.—PROCESO SOBRE CONDICIONES LEGALES DE LOS PROCLAMADOS CONCEJALES Y DIPUTADOS

### A. *Requisitos procesales*

#### 1. *Subjetivos.*

Se aplican las reglas señaladas a los procesos sobre validez de elecciones y proclamación de Concejales y Diputados.

#### 2. *Objetivos.*

La pretensión deducida en este proceso debe fundarse en motivo específicamente previsto en el artículo 120, párrafo 1 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, que exige que la pretensión tenga por objeto «acuerdos de las Corporaciones locales resolviendo acerca de las condiciones legales de los proclamados». Por tanto, el fundamento de la pretensión lo constituirán las normas jurídico-materiales reguladoras de las condiciones—requisitos legales e incapacidades—para ser Concejal o Diputado provincial (4). El fondo del proceso consistirá siempre en determinar si, efectivamente, en una persona determinada se dan o no aquellas condiciones. Desde un

---

(4) MARQUÉS CARBÓ, *El Derecho local español*, Barcelona, 1957, págs. 353-369.

punto de vista procesal (problema de admisibilidad), bastará con que la pretensión tenga dicho fundamento específico.

### 3. *De la actividad.*

Los requisitos de la actividad son los mismos que en el proceso sobre validez de elecciones, esto es: innecesidad de recurso de reposición previo y plazo para iniciar el proceso de cinco días (art. 120, párrafo 1 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa). Ahora bien, el momento inicial del plazo se rige por reglas distintas: en este proceso el momento inicial del plazo no es el día siguiente al de la proclamación del grupo de que se trate, sino el día «siguiente al de la notificación o publicación del acuerdo».

### B. *Procedimiento*

1. Se siguen los trámites del proceso sobre impugnación de la elección y subsiguiente proclamación de Concejales y Diputados (art. 120, párrafo 2 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa).

2. Existe, no obstante, una importante especialidad sobre la posibilidad de recurso de apelación contra la sentencia. En el proceso anterior, la sentencia era firme, no era admisible contra la misma recurso alguno, ordinario o extraordinario; en el proceso sobre las condiciones legales de los proclamados, «contra la sentencia podrá interponerse el recurso de apelación que habrá de ser resuelto en el plazo de dos meses» (art. 120, párrafo 3 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa).

### C. *Efectos*

No se da ninguna especialidad sobre los efectos del proceso. Se aplicarán, por tanto, las reglas del proceso ordinario.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ  
Catedrático de Derecho Administrativo